



LUZERN



Umsetzung Geldspielgesetz

*Entwurf eines Einführungsgesetzes zum
Geldspielgesetz*

Zusammenfassung

Der Regierungsrat hat das Justiz- und Sicherheitsdepartement ermächtigt, den Entwurf eines Einführungsgesetzes zum neuen Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz) in die Vernehmlassung zu geben. Dieses stellt den Vollzug des Bundesrechts sicher, soweit die Kompetenzen nicht bei den Bundesbehörden oder bei den von den Kantonen gemeinsam eingesetzten Konkordatsbehörden liegen.

Das Geldspielgesetz führt das Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken vom 18. Dezember 1998 (SR 935.52, Spielbankengesetz) und das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 (SR 935.51, eidgenössisches Lotteriegesetz) in einem einzigen Erlass zusammen. Die heute bewährte Regelung und Vollzugspraxis im Geldspielsektor wird zu einem grossen Teil beibehalten. Es wird eine einheitliche, kohärente und transparente Regelung des gesamten Gelspielsektors angestrebt. Der Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel soll verbessert werden. Spielbankenspiele dürfen neu auch online und kleine Pokerturniere dürfen auch ausserhalb von Spielbanken durchgeführt werden. Wichtige Neuerungen sind die Massnahmen gegen die Manipulation von Sportwettkämpfen und gegen illegale Anbieter im Internet. Gewinne aus Lotterien und Sportwetten sowie aus Online-Spielbankenspielen werden bis zu 1 Million Franken nicht mehr besteuert. Die Kantone bleiben für den Vollzug des Lotteriewesens zuständig.

Die Neuerungen machen eine Totalrevision des Gesetzes über die Lotterien, die gewerbsmässigen Wetten und den gewerbsmässigen Handel mit Prämienlosen vom 12. Mai 1986 (SRL Nr. 991, kantonales Lotteriegesetz) und der Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonale oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005 (SRL Nr. 992a, IVLW) notwendig. Es wird neu gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat heissen. Die Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 25. Juni 1937 (SRL Nr. 992, IKV, nachfolgend: regionales Konkordat) muss ebenfalls angepasst werden. Die Entwürfe für die entsprechenden Konkordate werden zeitgleich mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf zur Vernehmlassung unterbreitet. Zu den beiden Konkordaten bestehen gesonderte Erläuterungen. Es ist vorgesehen, die Änderungen der beiden Konkordate sowie das Einführungsgesetz zum Geldspielgesetz per 1. Juli 2020 in Kraft zu setzen.

Der Bund bleibt weiterhin für die Bewilligung und Aufsicht von Spielbankenspielen zuständig. Für die Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich der Grossspiele verlangt das Geldspielgesetz, dass sich die interessierten Kantone in einem Konkordat zusammenschliessen und die Vollzugsaufgaben mit gemeinsamen Behörden wahrnehmen.

Für die Kantone fällt der verbleibende Regulierungsbedarf künftig geringer aus. Änderungen ergeben sich bei den Geschicklichkeitsspielgeräten, welche heute von den Kantonen geregelt und bewirtschaftet werden. Neu fallen diese unter die Grossspiele, welche vom Geldspielgesetz abschliessend geregelt werden. Bewilligung und Aufsicht fallen in die Zuständigkeit der interkantonalen Geldspielaufsicht. Die im Kanton Luzern in Form von Sondersteuern auf Geschicklichkeitsspielgeräten erhobenen Abgaben können hingegen beibehalten werden, sofern sie bewilligungspflichtige Geräte betreffen. Weiterhin zuständig bleiben die Kantone für die Bewilligung und Aufsicht im Bereich der Kleinspiele (Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere). Während sich bei der Regelung von Kleinlotterien und lokalen Sportwetten nicht viel ändert, kommen die Pokerturniere als neue Spielkategorie dazu. Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen fallen wie bisher in den Regelungs- und Vollzugsbereich der Kantone. Für den Kanton Luzern bedeutet dies, dass die bewährten Regeln für Lottos und Tombolas beibehalten werden können.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	4
1.1 Auftrag Bundesverfassung.....	4
1.2 Neues Geldspielgesetz	4
1.3 Stand der Gesetzgebungsarbeiten.....	4
2 Grundzüge des Bundesrechts	5
2.1 Ziele und Inhalt des Geldspielgesetzes.....	5
2.2 Wichtigste Neuerungen.....	5
2.3 Begriffsbestimmungen und Bewilligungsvoraussetzungen.....	5
2.4 Schutz- und Präventionsmassnahmen.....	6
2.5 Abgaben und Verwendung der Reingewinne	6
2.6 Verfahren und Behörden.....	7
2.7 Auswirkungen auf die Kantone	7
2.7.1 Kompetenzen der Kantone und Regelungsbedarf.....	7
2.7.2 Strafuntersuchungen.....	8
3 Konkordate	9
3.1 Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat	9
3.2 Regionales Konkordat.....	9
4 Grundzüge der kantonalen Vorlage	10
4.1 Entwicklung kantonales Recht	10
4.2 Wichtigste Inhalte	11
4.2.1 Übersicht.....	11
4.2.2 Spielbankenspiele.....	11
4.2.3 Grossspiele.....	11
4.2.4 Kleinspiele	12
4.3 Verwendung der Reingewinne von Grossspielen.....	12
4.3.1 Zu berücksichtigende Vorgaben des Bundes	12
4.3.2 Politische Vorstösse im Kanton Luzern	14
4.3.3 Beiträge für die Promotion des Kantons Luzern	14
4.4 Abgaben	15
4.4.1 Spielbankenabgabe	15
4.4.2 Sondersteuer auf Geschicklichkeitsspielautomaten.....	15
4.4.3 Abgaben auf Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen	15
4.5 Prävention und Spielsuchtbekämpfung.....	16
4.6 Strafbestimmungen.....	16
4.7 Übergangsbestimmungen.....	17
5 Der Gesetzesentwurf im Einzelnen	17
6 Finanzielle und personelle Auswirkungen	22
7 Weiteres Vorgehen	23

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag Bundesverfassung

Die Volksinitiative "Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls" verlangte, die jahrzehntalte Tradition des Lotteriewesens zu erhalten und sicherzustellen, dass dessen Gewinne weiterhin der Gemeinnützigkeit zur Verfügung stehen. Der neue Artikel 106 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) wurde vom Volk am 12. März 2012 als Gegenvorschlag zur Initiative mit 87 Prozent JA-Stimmen angenommen. Er garantiert auf Verfassungsstufe kantonale Vollzugskompetenzen (Abs. 3) und die Verwendung der Reinerträge aus den Lotterien und Sportwetten zugunsten gemeinnütziger Zwecke (Abs. 6). Daneben statuiert die Verfassung weiterhin eine umfassende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes im gesamten Bereich der Geldspiele (Abs. 1). Für die Errichtung und den Betrieb von Spielbanken ist weiterhin eine Konzession des Bundes erforderlich (Abs. 2). Zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten zwischen Bund und Kantonen sieht sie ferner die Schaffung eines Koordinationsorgans vor (Abs. 7). Die Bestimmung trägt sodann zu einer klaren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen bei, indem sie für diese Abgrenzung auf den Lotteriebegriff und auf das bislang eine Lotterie charakterisierende Kriterium der Planmässigkeit (ein Plan bestimmt zum Voraus genau die Gewinne, die vom Veranstalter zuerkannt werden) verzichtet (Abs. 3). Letzteres hat in der Praxis immer wieder Probleme verursacht. Die gleichen Abgrenzungskriterien sollen auch für die telekommunikationsgestützt durchgeführten Geldspiele gelten (Abs. 4).

1.2 Neues Geldspielgesetz

Das von den eidgenössischen Räten am 29. September 2017 verabschiedete Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) setzt den neuen Artikel 106 BV um. Die Geldspiele sind heute in zwei Bundesgesetzen geregelt, im eidgenössischen Spielbankengesetz und im eidgenössischen Lotteriegesezt. Das Geldspielgesetz führt diese beiden Erlasse zu einem Bundesgesetz zusammen und schafft eine kohärente sowie zweck- und zeitgemässe Regelung des Geldspiels in der Schweiz. Es bezweckt, die Bevölkerung angemessen vor den Gefahren zu schützen, die von den Geldspielen ausgehen. Daneben soll es dafür sorgen, dass die Geldspiele sicher und transparent durchgeführt werden. Schliesslich sollen Erträge aus den Geldspielen zugunsten der AHV sowie zugunsten von gemeinnützigen Zwecken verwendet werden.

1.3 Stand der Gesetzgebungsarbeiten

Nachdem das Geldspielgesetz vom Schweizer Stimmvolk am 10. Juni 2018 angenommen wurde, können die weiteren Gesetzgebungsarbeiten plangemäss fortgeführt werden. Das Geldspielgesetz soll am 1. Januar 2019 in Kraft treten. Der Bund gab drei Ausführungsverordnungen in die Vernehmlassung: eine Verordnung des Bundes über Geldspiele, eine Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) über Spielbanken und eine Verordnung des EJPD über Geldwäscherei. Die Vernehmlassungsfrist endet Mitte Juni. Die Auswertung liegt noch nicht vor.

Im Rahmen der Umsetzung des neuen Rechts müssen das gesamtschweizerische Geldspielkonkordat, das regionale Konkordat sowie das kantonale Lotteriegesezt totalrevidiert werden. Die Revisionsentwürfe dieser Erlasse gehen gleichzeitig in die Vernehmlassung. Der Entwurf für das neue gesamtschweizerische Geldspielkonkordat war bereits im Sommer 2017 in einer ersten Vernehmlassung. Beim aktuellen Entwurf handelt es sich um eine vernehmlassungsberingte Fassung. Das gesamtschweizerische Geldspielkonkordat wie auch das regionale Konkordat sind durch den Kantonsrat zu beschliessen und haben den Status eines formellen Gesetzes. Im Gegensatz zu einem kantonalen Gesetz kann der Kantonsrat an den Konkordaten jedoch keine Änderungen vornehmen. Beim vorliegenden Entwurf für ein neues Einführungsgesezt zum Geldspielgesetz (EGBGS, nachfolgend: Einführungsgesezt) handelt es sich um den Nachfolgeerlass zum kantonalen Lotteriegesezt, welches auf-

zuheben ist. Zudem werden die im Gewerbepolizeigesetz vom 23. Januar 1995 (GPG, SRL Nr. 955) verbleibenden das Geldspiel betreffenden Bestimmungen ebenfalls in das Einföhrungsgesetz übernommen. Die Inkraftsetzung des Geldspielgesetzes ist auf den 1. Januar 2019 geplant. Es ist eine Übergangsfrist zur Anpassung des kantonalen Rechts von zwei Jahren vorgesehen. Voraussichtlich werden die beiden Konkordate und das Einföhrungsgesetz per 1. Juli 2020 in Kraft gesetzt.

2 Grundzüge des Bundesrechts

2.1 Ziele und Inhalt des Geldspielgesetzes

Das Geldspielgesetz will den sicheren und transparenten Betrieb der Geldspiele gewährleisten. Geldspiele dürfen in der Schweiz wie in den meisten Ländern nur mit einer Bewilligung und unter Aufsicht durchgeführt werden. Angesichts des Gefährdungspotenzials der Geldspiele ist die Bevölkerung angemessen schützen. Zudem sollen mit dem neuen Gesetz Kriminalität im Zusammenhang mit den Geldspielen und das illegale Spielangebot besser bekämpft werden können. Weiter geht es darum, Erträge für das Gemeinwesen zu generieren. Ein Teil der Bruttospielerträge der Spielbanken ist für die AHV bestimmt, die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten werden vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport verwendet.

Das Geldspielgesetz stimmt zu grossen Teilen mit dem heutigen Recht überein. Demnach benötigen die Spielbanken weiterhin eine Konzession des Bundes und werden vom Bund beaufsichtigt. Auf den Bruttospielerträgen der Spielbanken wird unverändert eine Spielbankenabgabe erhoben, die für die AHV bestimmt ist. Die Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele bedürfen weiterhin einer kantonalen Bewilligung und unterstehen der Aufsicht durch die Kantone. Die Reinerträge aus den Lotterien und Sportwetten müssen wie heute vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Schliesslich soll unverändert im privaten Kreis ohne Bewilligung um Geld gespielt werden dürfen. Auch sollen Lotterien und Geschicklichkeitsspiele zur Verkaufsförderung unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sein.

2.2 Wichtigste Neuerungen

Nebst der Weiterführung des bewährten Grundkonzepts der Geldspielordnung enthält das Gesetz ein paar gewichtige Neuerungen: So werden sämtliche Spielgewinne aus Lotterien bis zu 1 Million Franken nicht mehr besteuert und dürfen Spielbankenspiele auch online durchgeführt werden. Auch Gewinne aus Online-Spielbankenspielen werden bis zu 1 Million Franken steuerfrei sein. Zudem werden die Vollzugskompetenzen von Bund und Kantonen klar voneinander abgegrenzt sowie die Koordination zwischen Bund und Kantonen durch die Schaffung eines paritätisch zusammengesetzten Koordinationsorgans gestärkt. Für die in der Kompetenz der Kantone liegende Bewilligung und Durchführung von Grossspielen (Lotterien, Wetten und Geschicklichkeitsspielautomaten) setzt das Geldspielgesetz einen Beitritt der Kantone zu einem gesamtschweizerischen Konkordat voraus. Das bereits bestehende gesamtschweizerische Geldspielkonkordat muss aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben totalrevidiert werden.

2.3 Begriffsbestimmungen und Bewilligungsvoraussetzungen

Die Spielkategorien bleiben im Wesentlichen unverändert. Die Spiele werden weiterhin eingeteilt in Lotterien, Sportwetten, Geschicklichkeitsspiele und Spielbankenspiele. Die Begriffsbestimmungen und Bewilligungsvoraussetzungen werden allerdings teilweise modifiziert. Damit wird einerseits den gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen Rechnung getragen und es wird weiterhin ein attraktives Spielangebot ermöglicht. Andererseits werden Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen minimiert.

Die *Lotterien*, *Sportwetten* und *Geschicklichkeitsspiele* werden in zwei Kategorien eingeteilt: in *Grossspiele* und in *Kleinspiele*. Unter die *Grossspiele* fallen alle automatisiert, interkantonal oder online durchgeführten Lotterien, Sportwetten oder Geschicklichkeitsspiele. Letztere sind vor allem als Geschicklichkeitsspielautomaten bekannt. Bei den Grossspielen handelt

es sich um diejenigen Spielarten, von denen grössere Gefahren ausgehen können und für die deshalb ein strenger regulatorischer Rahmen gelten muss. Die *Kleinspiele* bilden die Kleinlotterien, lokalen Sportwetten sowie die kleinen Pokerturniere. Es handelt sich um Spiele mit kleinen Ein-sätzen und Gewinnmöglichkeiten. *Kleine Pokerturniere* sind unter engen Rahmenbedingungen auch ausserhalb der Spielbanken zulässig. Die *Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen* bilden eine Untergruppe zu den Kleinlotterien (Lottos, Losziehen und ähnliche Spielarten). Die Gross- und Kleinspiele fallen in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Die Bewilligungsvoraussetzungen sind im Geldspielgesetz geregelt. Bei Grossspielen ist die Regelung im Geldspielgesetz abschliessend. Bei den Kleinspielen können die Kantone zusätzlich einschränkende Bestimmungen erlassen. Die Kantone können einzelne Kategorien der Gross- und Kleinspiele auch ganz untersagen. Bei den Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen wird es den Kantonen überlassen, ob und wie sie diese Unterkategorie regeln wollen. Der Bund macht aber auch hier minimale Vorgaben.

Die *Spielbankenspiele* bilden die Geldspiele, die einer eng begrenzten Anzahl Personen offenstehen. Die Vollzugskompetenz liegt beim Bund. Konkret zählen zu den Spielbankenspielen insbesondere die Tischspiele (Roulette, Black Jack, Poker etc.), die Spielautomatenspiele (soweit sie keine Grossspiele darstellen) und die grossen Pokerturniere (mit Möglichkeit von hohen Einsätzen und Gewinnen). Das massgebliche Abgrenzungskriterium zu den Grosslotterien bildet die Anzahl Personen, denen das betreffende Spiel offensteht: Die Spielbankenspiele sollen bis maximal 1000 Personen offenstehen, die Grosslotterien sollen demgegenüber mindestens 1000 Personen pro Ziehung offenstehen. Für online durchgeführte Spiele gelten dieselben Kriterien.

2.4 Schutz- und Präventionsmassnahmen

Die Ausweitung der zulässigen Spielangebote gerade auch im Online-Bereich bringt neue Herausforderungen für den Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Spiel mit sich. Das Geldspielgesetz sieht deshalb ein Paket von aufeinander abgestimmten Schutzmassnahmen vor, welche in ihrer Gesamtheit gegenüber der heutigen Rechtslage zu einer Verstärkung des Schutzes der Spielerinnen und Spieler führen. Das Geldspielgesetz trägt auch den weiteren Gefahren Rechnung, die von den Geldspielen ausgehen. So enthält es zahlreiche Bestimmungen für einen sicheren und transparenten Spielbetrieb, wie etwa Massnahmen gegen Sportwettkampfmanipulationen. Zudem unterstellt es die Spielbanken sowie die Veranstalterinnen und Veranstalter der potenziell gefährlichsten Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele dem Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung vom 10. Oktober 1997 (Geldwäschereigesetz, SR 955.0). Um das Angebot von in der Schweiz nicht bewilligten Spielen wirksam eindämmen zu können, werden die Strafbestimmungen modernisiert und der Zugang zu ausländischen Online-Geldspielangeboten gesperrt.

Die Kantone werden verpflichtet, Präventionsmassnahmen zu ergreifen sowie Beratungen und Behandlungen anzubieten. Diese Massnahmen werden durch eine weiterhin im gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat vorgesehenen Präventionsabgabe von 0.5 Prozent der Bruttospielerträge von Lotterien und Wetten finanziert.

2.5 Abgaben und Verwendung der Reingewinne

Nach Artikel 106 Absatz 6 BV müssen die Reinerträge aus den Grossspielen mit Ausnahme der Geschicklichkeitsspiele vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport, verwendet werden. Die Swisslos und die Lotterie Romande können so weiterhin eine wichtige Rolle bei der Unterstützung von Projekten, Aktivitäten und Veranstaltungen zugunsten der Allgemeinheit wahrnehmen. Die Deutschschweizer Kantone und das Tessin können heute aus den Gewinnen der gemeinsam betriebenen Swisslos Interkantonale Landeslotterie (nachfolgend: Swisslos) rund 370 Millionen Franken (Kanton Luzern: 23 Millionen Franken) für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung stellen (Statistik 2016; die Zahlen 2017 liegen noch nicht vor). Die Lotterie Romande (LoRo) generiert jährlich einen Reingewinn zugunsten gemeinnütziger Projekte von rund 200 Millionen Franken. Zudem fliessen rund 300 Millionen Franken jährlich aus den Gewinnen von Spielban-

kenspielen in die AHV. Die Kantone behalten bei der Verwendung der Mittel wie heute einen grossen Handlungsspielraum. Im Geldspielgesetz sind jedoch einige Grundregeln für die Verwaltung und Vergabe der Gelder vorgesehen, die insbesondere die Transparenz gewährleisten sollen. Die Erträge aus Kleinlotterien und lokalen Sportwetten sind ebenfalls für gemeinnützige Zwecke zu verwenden. Die Veranstalterinnen und Veranstalter dürfen den Reingewinn der Spiele aber für ihre eigenen Zwecke verwenden, wenn sie sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmen. So können die lokalen Vereine weiterhin Kleinlotterien zur Finanzierung ihrer Tätigkeiten organisieren. Die Praxis im Kanton Luzern entspricht schon heute weitgehend diesen Vorgaben. Die heutigen Bestimmungen zur Spielbankenabgabe werden unverändert weitergeführt.

Während Gewinne aus Spielbankenspielen in Spielbanken schon heute steuerfrei sind, sieht das Geldspielgesetz neu auch eine Steuerbefreiung von Gewinnen aus Grossspielen und Online-Spielbanken bis zu 1 Million Franken vor.

2.6 Verfahren und Behörden

Die Durchführung von Geldspielen ist bewilligungs- oder konzessionspflichtig: Die Durchführung der Spielbankenspiele ist weiterhin den Spielbanken vorbehalten, die dafür wie bislang eine Konzession des Bundes benötigen. Auch die Zulassung der Grossspiele und der Kleinspiele stimmt mit der heutigen Regelung und Praxis überein. Grossspiele bedürfen einer Bewilligung durch eine interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde, Kleinspiele einer kantonalen Bewilligung. Die Vollzugsbehörden werden die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu überwachen und das illegale Geldspielangebot zu bekämpfen haben. Insgesamt sind vier Behörden mit spezifischen Aufgaben im Geldspielbereich betraut. Drei dieser Behörden bestehen bereits: die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK), die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde (heute: Comlot, neu: interkantonale Geldspielaufsicht) sowie die Eidgenössische Kommission für Suchtfragen (EKSF). Als vierte Behörde kommt neu das Koordinationsorgan hinzu.

Die Hauptaufgabe der interkantonalen Geldspielaufsicht besteht in der Aufsicht über die Grossspiele, die gestützt auf Artikel 106 Absatz 3 BV in die Kompetenz der Kantone fällt. Sie hat bei der Erfüllung ihrer Aufgaben wie die ESBK dem Anliegen des Schutzes der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel gebührend Rechnung zu tragen. Gegenwärtig nimmt die Comlot die Aufsicht über den Markt der Grosslotterien und Wetten wahr. Sie wurde 2005 durch das gesamtschweizerische Geldspielkonkordat eingesetzt. Gemäss dem totalrevidierten gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat wird die Comlot die Aufgaben der interkantonalen Geldspielaufsicht künftig wahrnehmen. Kantone, die Grossspiele auf ihrem Gebiet zulassen wollen, müssen sich an diesem Konkordat beteiligen. Die interkantonale Geldspielaufsicht wird gegenüber der heutigen Comlot mit erweiterten Bewilligungs- und Aufsichtskompetenzen ausgestattet sein.

2.7 Auswirkungen auf die Kantone

2.7.1 Kompetenzen der Kantone und Regelungsbedarf

Aufgrund des neuen Geldspielgesetzes müssen die Kantone ihre kantonalen Rechtsgrundlagen anpassen. Das Lotteriegesetz des Kantons Luzern sowie das gesamtschweizerische Geldspielkonkordat müssen totalrevidiert werden. Das regionale Konkordat der Deutschschweizer Kantone und des Tessins soll mittels einer Zusatzvereinbarung ebenfalls den neuen Vorgaben angepasst werden.

Im Bereich der Aufsicht und Bewilligungen fällt der bei den Kantonen verbleibende Regelungsbedarf künftig geringer aus. Änderungen ergeben sich bei den Geschicklichkeitsspielgeräten, welche heute von den Kantonen geregelt und beaufsichtigt werden. Neu fallen diese in die Kategorie der Geschicklichkeitsspiele (gehört zu den Grossspielen), welche vom Geldspielgesetz abschliessend geregelt werden. Bewilligung und Aufsicht fallen in die Zuständigkeit der interkantonalen Geldspielaufsicht. Die im Kanton Luzern in Form von Sondersteuern auf Geschicklichkeitsspielgeräten erhobenen Abgaben können hingegen beibe-

halten werden, sofern sie bewilligungspflichtige Geräte betreffen. Reine Unterhaltungsspielgeräte werden vom Gesetz nicht mehr erfasst und sind somit auch nicht mehr steuerpflichtig. Spiellokale fallen künftig ebenfalls nicht mehr unter die Bewilligungspflicht. Sie können somit ebenfalls nicht mehr besteuert werden. Die Einnahmen im Bereich der Geschicklichkeitsspielgeräte und der Spiellokale waren in den letzten Jahren rückläufig (siehe Statistik unter Ziffer 4.4.3). Sie werden aufgrund der neuen Voraussetzungen voraussichtlich von rund 80'000 Franken im Jahr 2017 auf rund 60'000 Franken zurückgehen.

Bewilligung und Aufsicht im Bereich der Grossspiele fallen neu ausschliesslich in die Zuständigkeit der interkantonalen Geldspielaufsicht. Die Kantone bilden eine gemeinsame Trägerschaft für die verschiedenen Konkordatsorgane. Der anfallende Aufwand soll möglichst mittels der von Veranstalterinnen und Veranstaltern für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte erhobenen Abgaben sowie mittels einmaliger und wiederkehrender Aufsichtsabgaben und Gebühreneinnahmen gedeckt werden. Wegfallen wird namentlich bei Grosslotterien das Durchführungsbewilligungsverfahren, in dem die einzelnen Kantone innert 30 Tagen nach Zustellung der Zulassungsverfügung der Comlot für einzelne Spiele über die Durchführung auf ihrem Gebiet zu entscheiden hatten. Der entsprechende Verwaltungsaufwand hielt sich allerdings schon heute in engen Grenzen bzw. handelte es sich um eine Formsache, da das eigentliche Prüfverfahren schon bisher durch die Comlot bewerkstelligt wurde.

Weiterhin zuständig bleiben die Kantone für die Bewilligung und Aufsicht im Bereich der Kleinspiele (Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere). Während sich bei der Regelung von Kleinlotterien und lokalen Sportwetten nicht viel ändert, kommen die Pokerturniere als neue Spielkategorie dazu, was einen gewissen Mehraufwand generieren wird. Zumindest teilweise sollte dieser Aufwand durch Gebühren gedeckt werden können. Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen fallen wir bisher in den Regelungs- und Vollzugsbereich der Kantone. Für den Kanton Luzern bedeutet dies, dass die bewährten Regeln für Lottos und Tombolas weitergeführt werden können. Der Bund sieht allerdings für diese Spielarten neu eine maximale Plansumme von 25'000 Franken vor (gemäss Entwurf zur Geldspielverordnung). Der Regierungsrat setzte sich in der laufenden Vernehmlassung zur Geldspielverordnung dafür ein, dass dieser Betrag bei 50'000 Franken festzusetzen sei, da ansonsten zahlreiche Lottos nicht mehr wie bisher durchgeführt werden könnten. Das Missbrauchspotential ist hier klein und im Kanton Luzern treten bei der Durchführung von Lottos kaum nennenswerte Probleme auf.

Das Geldspielgesetz verpflichtet die Kantone, Massnahmen zur Prävention vor exzessivem Geldspiel zu ergreifen. Weiter müssen die Kantone Beratungs- und Behandlungsangebote für spielsuchtgefährdete sowie spielsüchtige Personen und für deren Umfeld anbieten. Die Kantone arbeiten für die Integration von deren Sozialkonzepten in die kantonalen Sozial- und Gesundheitsnetzwerke mit den Spielbanken und den Veranstalterinnen und Veranstaltern von Grossspielen zusammen. Die hier von den Kantonen geforderten Massnahmen werden bereits heute umgesetzt und weitgehend über die (vom heutigen gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat schon vorgesehene und gleichbleibende) Spielsuchtabgabe der Veranstalterinnen und Veranstaltern von Lotterien und Sportwetten finanziert. Neuerungen in diesem Bereich betreffen vor allem den Vollzug, welcher wie bisher in den Zuständigkeitsbereich des Gesundheits- und Sozialdepartements fallen soll.

Die Neuerung, wonach Spielgewinne aus Lotterien und Gewinne aus Online-Spielbankenspielen bis zu 1 Million Franken nicht (mehr) besteuert werden bedingt eine Anpassung des Steuergesetzes vom 22. November 1999 (SRL Nr. 620).

2.7.2 Strafuntersuchungen

Bei Widerhandlungen im Zusammenhang mit den Spielbankenspielen und der Hinterziehung der Spielbankenabgabe ist wie bisher das Verwaltungsstrafrecht anwendbar. Verfolgende Behörde ist das Sekretariat der ESBK. Urteilende Behörde ist die ESBK. Das Sekretariat der ESBK arbeitet schon heute zur Strafverfolgung mit den kantonalen Polizeikorps zusammen.

Wenn die Straftat den Bereich der anderen Geldspiele, insbesondere der Gross- oder Kleinspiele betrifft, sind die Strafverfolgungsbehörden des Kantons zuständig, in dem die strafbare Handlung begangen wurde. Im Vergleich mit dem geltenden Recht wird die Rolle der interkantonalen Geldspielaufsicht im Strafverfahren ausgebaut. Das Geldspielgesetz räumt ihr die Möglichkeit ein, zur Strafuntersuchung beigezogen zu werden. Mit der Bestimmung wird gewährleistet, dass zwischen den Strafverfolgungsbehörden und der interkantonalen Behörde ein Datenaustausch zu konkreten Strafuntersuchungen stattfinden kann und die interkantonale Behörde ihr spezifisches Fachwissen in zweckmässiger Weise in die kantonalen Strafuntersuchungen einbringen kann.

Die gleichen Rechte stehen der interkantonalen Behörde auch im Bereich Wettkampfmanipulation zu.

3 Konkordate

3.1 Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat

Für die Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich der Grossspiele setzt das Geldspielgesetz voraus, dass sich die interessierten Kantone zu einem Konkordat zusammenschliessen und über gemeinsame Behörden verfügen. Grundsätzlich wird ein grosser Teil der Aufgaben im Lotteriewesen schon heute in einem Konkordat geregelt. Das bestehende Geldspielkonkordat muss allerdings einer Totalrevision unterzogen werden. Eine nach der ersten Vernehmlassung vom Sommer 2017 bereinigte Fassung befindet sich mit den dazugehörigen Erläuterungen zur Zeit in einer zweiten Vernehmlassung.

Das gesamtschweizerische Geldspielkonkordat regelt zum einen die interkantonalen Organe, deren Wahl, Organisation, Aufgaben und Finanzierung. Bei diesen Organen handelt es sich um die interkantonale Trägerschaft (heute die Konferenz der Fachdirektoren Lotteriewesen, neu eine von allen beteiligten Kantonen gebildete Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit), die interkantonale Geldspielaufsicht, das Geldspielgericht und die Revisionsstelle. Zudem beinhaltet das Konkordat die Schaffung der Stiftung Sportförderung als Nachfolgeorganisation der Sport-Toto-Gesellschaft. Das Konkordat regelt weiter die Gebühren und Abgaben zur Finanzierung der gemeinsamen Organe und der Prävention. Das Geldspielgesetz sieht vor, dass die Kantone die maximale Anzahl der Veranstalterinnen und Veranstalter von Lotterien und Wetten bestimmen. Gestützt darauf sieht das gesamtschweizerische Geldspielkonkordat vor, dass es maximal zwei Veranstalterinnen oder Veranstalter gibt, je eine für das Gebiet der Westschweiz und eine für die Deutschschweiz und das Tessin.

Das gesamtschweizerische Geldspielkonkordat hat den Status eines formellen Gesetzes und ist durch den Kantonsrat zu beschliessen. Es ist vorgesehen das Konkordat per 1. Juli 2020 in Kraft zu setzen.

3.2 Regionales Konkordat

Das regionale Konkordat bildet die rechtliche Grundlage der Genossenschaft Swisslos interkantonale Landeslotterie, welche durch dieses Konkordat als einzige Veranstalterin von Lotterien und Wetten (Grossspiele) gemäss Geldspielgesetz bezeichnet wird. Die beteiligten Kantone der Deutschschweiz und das Tessin bilden die Trägerschaft von Swisslos. Die aufgrund des neuen Geldspielgesetzes notwendigen Änderungen des regionalen Konkordats sollen mittels einer Zusatzvereinbarung vorgenommen werden. Der Entwurf dieser Zusatzvereinbarung befindet sich mit den dazugehörigen Erläuterungen ebenfalls in Vernehmlassung. Wichtige Inhalte des regionalen Konkordats sind die Verteilung des Reingewinns aus den Grossspielen an die Kantone sowie die gemeinsame Finanzierung des nationalen Sports. Zudem enthält das Konkordat eine Beschränkung der jährlichen Gesamtlossumme von Kleinlotterien in einem Kanton auf Fr. 1.50 pro Kopf seiner Bevölkerung.

Das regionale Konkordat hat den Status eines formellen Gesetzes und ist durch den Kantonsrat zu beschliessen. Es ist vorgesehen das neue Konkordat per 1. Juli 2020 in Kraft zu setzen.

4 Grundzüge der kantonalen Vorlage

4.1 Entwicklung kantonales Recht

Das kantonale Lotteriegesetz trat am 1. Oktober 1986 in Kraft. Die wesentlichste Anpassung erfuhr das Kantonale Lotteriegesetz im Jahr 2006. Mit dem Beitritt zum gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat verpflichteten sich die Kantone, im kantonalen Recht die Verteilinstanz und die Verteilkriterien für die Lotteriegelder verbindlich festzulegen. Zudem verpflichteten sich die Kantone, die aus Lotteriegeldern gesprochenen Beiträge in jährlichen Berichten offen zu legen. Die damals eingeführten Grundätze und Kriterien für die Zusprechung der Beiträge entsprechen praktisch vollumfänglich den Vorgaben des Geldspielgesetzes.

Das kantonale Lotteriegesetz regelt die Kleinlotterien an einem Unterhaltungsanlass unter dem Titel *Lotterien nach kantonalem Recht*. Darunter fallen Lottos, Tombolas, Preisraten und Glücksbriefe. Der Begriff Tombolas kann insofern zu Verwechslungen führen, weil das Bundesrecht diesen zur Bezeichnung aller Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen verwendet. Nachfolgend wird deshalb der Begriff *einfache Zufallsziehung* verwendet. Während Lottos bewilligungspflichtig sind, sind die übrigen Spiele bewilligungsfrei. Lottos und einfache Zufallsziehungen gelangen noch relativ häufig zur Durchführung. Die Anzahl durchgeführten Lottos und deren Umsätze und somit auch die von den Veranstalterinnen und Veranstaltern geleisteten Abgaben sind jedoch seit Jahren rückläufig (vgl. Statistik unter Ziffer 4.4.3). Über die Anzahl durchgeführter Spiele mit einfacher Zufallsziehung können keine Angaben gemacht werden, da diese nicht bewilligungspflichtig sind. Sie sind aber bei Unterhaltungsanlässen aller Art immer noch sehr beliebt. Die Vollzugspraxis liess seit jeher auch verschiedene alternative Spielarten zur Losziehung als bewilligungsfreie Kleinlotterie an Unterhaltungsanlässen zu. Während es sich beim Verkauf von vorgezogenen Losen („Tombolas“) wohl um die häufigste Spielart handelt wird beispielsweise auch das Glücksrad oder Kuhfladenbingo praktiziert. Bei Letzterem wird eine Rasen- oder Weidefläche in Quadratstücke eingeteilt, die nummeriert werden. Diese nummerierten Quadrat-Felder werden wie Lose zu einem im Voraus festgesetzten Einheitspreis verkauft. Dann wird eine Kuh auf diese Fläche geschickt. Die Besitzerin oder der Besitzer des Feldes, auf dem die Kuh ihr Geschäft verrichtet, erhält den ausgesetzten Preis. Pro Quadrat-Feld gibt es nur einen Gewinner. Bei Glücksrad und Kuhfladenbingo handelt es sich um Varianten von nachgezogenen Losen, welche als bewilligungsfreies Spiel nur an Unterhaltungsanlässen zulässig sind. Unter Preisraten versteht das kantonale Lotteriegesetz ein Spiel, bei dem ein vorgegebenes Gewicht, eine Anzahl Gegenstände oder Länge geschätzt werden müssen. Gewonnen haben diejenigen, deren geschätzte Zahl den tatsächlichen Gegebenheiten entspricht oder am nächsten kommt. Die Glücksbriefe sind etwas in Vergessenheit geraten. Bei diesem Spiel wurden nummerierte Briefumschläge verkauft, die mit Zweirappenstücken oder Goldvreneli gefüllt sind. Möglicher Inhalt konnte auch ein Zettel sein, der entweder leer war oder eine Preisangabe enthielt.

Mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über Glücksspiele und Spielbanken vom 18. Dezember 1998 (SR 935.53) am 1. April 2000 änderten sich auch im Kanton Luzern die Voraussetzungen für die Bewilligung von Geldspielautomaten. Nach Ablauf einer Übergangsfrist von fünf Jahren waren Glücksspielautomaten nur noch in konzessionierten Spielbanken zulässig. Die Kantone konnten ausserhalb von Spielbanken nur noch durch die ESBK homologierte Geschicklichkeitsspielautomaten bewilligen. Der Kanton Luzern gehört zu den 13 Kantonen, welche Geschicklichkeitsspielgeräte weiterhin zuliessen. Dazu wurde im Gewerbe-polizeigesetz vom 23. Januar 1995 (SRL Nr. 955) eine entsprechende Grundlage geschaffen (vgl. §§ 14 ff. Gewerbe-polizeigesetz; Änderung vom 3. November 2004). Geschicklichkeitsspielgeräte dürfen nur in bewilligten Spiellokalen und in Betrieben mit einer Wirtschaftsbewilligung nach Gastgewerbe-gesetz aufgestellt werden. Die Bestimmungen im Gewerbe-polizeigesetz bezüglich Bewilligung und Aufsicht von Geschicklichkeitsspielgeräten werden mit

dem Inkrafttreten des Geldspielgesetzes und des neuen gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats obsolet und sind aufzuheben. Die Bestimmungen über die Erhebung einer Sondersteuer auf Spiellokale und Geschicklichkeitsspielgeräte sind dem neuen Recht anzupassen und in das Einführungsgesetz zu überführen.

Das Gewerbepolizeigesetz regelt auch die Erhebung einer Abgabe auf Kursäle (§ 22a Gewerbepolizeigesetz; Änderung vom 23. November 1999). Die Kantone können weiterhin eine Abgabe auf Spielbanken mit einer Konzession B erheben. Die Unterscheidung zwischen Spielbanken mit einer A- und einer B-Konzession wird hauptsächlich aus fiskalischen Gründen beibehalten. Konkret unterscheiden sich die Konzessionen in der historisch begründeten steuerlichen Behandlung, dem Spielangebot und den beschränkteren Einsatz- und Gewinnmöglichkeiten in den Spielbanken mit einer B-Konzession. Luzern verfügt über eine Spielbank mit Konzession A. Die bestehende Regelung für die Besteuerung soll praktisch unverändert in das Einführungsgesetz übernommen werden.

4.2 Wichtigste Inhalte

4.2.1 Übersicht

Das Einführungsgesetz hat den Vollzug des Bundesrechts sicherzustellen. Die Kantone haben die Zuständigkeiten für den Vollzug zu benennen und jene Bereiche zu regeln, die das Geldspielgesetz den Kantonen überlässt. Der verbleibende Regelungsspielraum lässt sich im Wesentlichen folgenden Themenkreisen zuordnen: Regelung der Zulässigkeit von Gross- und Kleinspielen, die Bewilligung und Aufsicht von Kleinspielen, die Verwendung der Reingewinne aus Grossspielen (Lotterien und Sportwetten), die Erhebung von Abgaben sowie Aufgaben der Spielsuchtprävention.

4.2.2 Spielbankenspiele

Spielbankenspiele sind im Geldspielgesetz umfassend und abschliessend geregelt. Wie schon bisher sieht der Bund eine Reduktion der Abgabe für Spielbanken mit Konzession B bei Erhebung einer gleichartigen Abgabe durch den Kanton vor. Der Bund reduziert die Abgabe für Spielbanken mit Konzession B, soweit der Standortkanton für diese eine gleichartige Abgabe erhebt. Die Reduktion entspricht dem Betrag der kantonalen Abgabe, darf aber nicht mehr als 40 Prozent vom Gesamttotal der dem Bund zustehenden Spielbankenabgabe ausmachen. Die Reduktion der Abgabe gilt nicht für online durchgeführte Spielbankenspiele. Der Kanton Luzern beherbergt aktuell keine Spielbank mit Konzession B, verfügt aber schon heute über eine gesetzliche Grundlage für eine Kursaalabgabe im Gewerbepolizeigesetz. Diese Bestimmung kann unverändert in das neue Gesetz übernommen werden.

4.2.3 Grossspiele

Die Kantone können die Durchführung bestimmter Kategorien von Grossspielen verbieten. Mit dieser Bestimmung soll unter anderem die heutige Regelung weitergeführt werden können, wonach Geschicklichkeitsspielautomaten in bestimmten Kantonen verboten sind. Heute sind in der Hälfte aller Kantone zulässig. Wenn die Kantone von dieser Verbotsmöglichkeit Gebrauch machen wollen, haben sie dies in rechtsetzender Form zu tun. Ausserdem haben die Kantone nur die Möglichkeit, eine gesamte Kategorie der Grossspiele zu verbieten, d. h. sämtliche Geschicklichkeitsspiele, sämtliche Lotterien und/oder sämtliche Sportwetten. Es ist insbesondere nicht möglich, bloss Einzelspiele zu verbieten (z.B. Pferdewetten). Der Betrieb von Geschicklichkeitsspielautomaten hat im Kanton Luzern in den vergangenen Jahren keine nennenswerten Probleme verursacht. Es wird auch weiterhin möglich sein, auf Geschicklichkeitsspielautomaten eine Sondersteuer zu erheben. Deshalb sollen Geschicklichkeitsspielautomaten wie bisher zulässig sein. Grosslotterien und grosse Sportwetten sind verantwortlich für den Reingewinn, welcher jährlich für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung gestellt werden kann. Allein im Kanton Luzern waren dies im Jahr 2017 26 Millionen Franken. Lotterien und Sportwetten werden auch künftig durch die Swisslos im Auftrag der Deutschschweizer Kantone und des Tessins durchgeführt werden. Im Einführungsgesetz ist deshalb festzuhalten, dass im Kanton Luzern sämtliche Kategorien von Grossspielen zulässig sind. Die Veranstalterinnen und Veranstalter benötigen eine Veranstalter- und Spielbewilligung der

interkantonalen Geldspielaufsicht, welche auch für die Beaufsichtigung zuständig ist. Es besteht in diesem Bereich keine weitergehende Regelungskompetenz bzw. kein Regelungsbedarf für den Kanton Luzern.

4.2.4 Kleinspiele

Die Kleinspiele sind ebenfalls im Geldspielgesetz umfassend geregelt. Die Kantone können zusätzlich einschränkende Bestimmungen erlassen oder einzelne Kategorien von Kleinspielen (Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere) verbieten. Die Kleinlotterien und lokalen Sportwetten verfügen im Kanton Luzern über eine langjährige Tradition. Sie ermöglichen es Vereinen und Veranstalterinnen und Veranstaltern von regionalen Anlässen, diese mit Hilfe der bewilligten Spiele mitzufinanzieren. Kleinspiele sollen deshalb auch künftig zulässig sein. Die Durchführung kleiner, nicht kommerzieller Pokerturniere entspricht dem ausdrücklichen Willen des eidgenössischen Parlaments, welches einen entsprechenden Vorstoss gutgeheissen hatte (Motion 08.3060, Lukas Reimann). Von diesen Pokerturnieren geht aufgrund der strengen Auflagen des Geldspielgesetzes nur eine geringe Missbrauchsgefahr aus. Sie sollen im Kanton Luzern deshalb ebenfalls zugelassen werden. Die Kantone sind für die Bewilligung der Kleinspiele zuständig. Es besteht kein Bedarf, die im Geldspielgesetz ausführlich geregelten Spiele kantonal weiter zu regulieren. Die für die einzelnen Spiele zuständigen Bewilligungsbehörden sollen in der Verordnung festgelegt werden. Die Kantone müssen ihre kantonalen Bewilligungen der interkantonalen Geldspielaufsicht in Kopie zustellen.

Die Bestimmungen des Bundes über Bewilligungspflicht und Bewilligungsvoraussetzungen gelten nicht für Kleinlotterien, die kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllen: Sie werden bei einem Unterhaltungsanlass veranstaltet, ihre Gewinne bestehen ausschliesslich in Sachpreisen, die Ausgabe der Lose, die Losziehung und die Ausrichtung der Gewinne erfolgen im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass und die maximale Summe aller Einsätze ist tief. Diese Spiele sind im Kanton Luzern als Lottos, Tombolas, Preisraten etc. bekannt und werden oft von Vereinen durchgeführt. Die entsprechende Ausnahmebestimmung im Geldspielgesetz stimmt weitgehend mit dem heutigen Artikel 2 des eidgenössischen Lotterieggesetzes überein. In Abweichung vom bisherigen Recht legt sie als zusätzliche Voraussetzung einzig fest, dass die maximale Summe aller Einsätze tief sein muss. Der Bund will diese Summe pro Veranstaltung auf 25'000 Franken festlegen. Der Regierungsrat hat in der Vernehmlassung zur Geldspielverordnung eine Limite von 50'000 Franken vorgeschlagen, um den heutigen Verhältnissen und der bewährten Praxis im Kanton Luzern gerecht zu werden. Wird die vom Bund festgelegte maximale Plansumme überschritten, liegt eine Kleinlotterie vor, für welche die Vorgaben des Geldspielgesetzes für Kleinspiele vollumfänglich gelten. Es steht den Kantonen weiterhin frei, ob sie die Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen gesetzlich regeln wollen und wenn ja, inwieweit sie diese Spiele zulassen, beschränken oder untersagen wollen. Die heutige Lösung, wonach Lottos bewilligungspflichtig sind und die anderen Spiele, welche auf einer einfachen Zufallsziehung oder einer ähnlichen Prozedur bestehen (Tombola, Glücksrad) sollen weiterhin bewilligungsfrei sein. Im Einführungsgesetz soll nur die grundsätzliche Bewilligungspflicht von Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen verankert werden. Die einzelnen Spiele sind in der Verordnung zu regeln. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Spiele einem steten Wandel unterworfen sind. In der Verordnung kann diesem Wandel schneller Rechnung getragen werden. Der Regierungsrat kann einzelne Spiele von der Bewilligungspflicht ausnehmen und weitere Bewilligungsvoraussetzungen festlegen. Er kann somit insbesondere die Spiele mit einfacher Zufallsziehung oder ähnlichem Prozedere von der Bewilligungspflicht ausnehmen.

4.3 Verwendung der Reingewinne von Grossspielen

4.3.1 Zu berücksichtigende Vorgaben des Bundes

Das Geldspielgesetz regelt in Artikel 125 ff. die Verwendung der Reingewinne für gemeinnützige Zwecke. Es führt die in Artikel 106 Absatz 6 BV festgehaltenen Grundsätze aus. Die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten müssen wie bisher vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Der Begriff gemeinnützige Zwecke umfasst auch wohltä-

tige Zwecke. Die Aufzählung im Geldspielgesetz von Bereichen, die zum Rahmen der gemeinnützigen Zwecke gehören, ist nicht abschliessend. Es handelt sich um eine Beispielliste, die den Begriff gemeinnützige Zwecke veranschaulichen soll. Dieser soll im Lauf der Zeit weiterentwickelt werden können. Bereits heute umfasst er gemäss der Praxis der Kantone auch Bereiche wie Heimatschutz, Naturschutz, Umweltschutz und Gesundheitswesen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass in Zukunft weitere Bereiche hinzukommen werden. Im Rahmen der Vergabekriterien können die Kantone den kantonalen Gegebenheiten und neuen Entwicklungen Rechnung tragen. Zentral ist, dass jede unterstützte Tätigkeit einem gemeinnützigen Zweck dient. Dies wäre nicht der Fall, wenn der Kanton alleine als Gemeinwesen von der Unterstützung profitiert. So fällt etwa die Verwendung der Gewinne aus Lotterien und Wetten rein zur Verbesserung der Haushaltslage des Kantons nicht in den Rahmen eines gemeinnützigen Zwecks. Unzulässig ist auch die Verwendung der Reingewinne zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen. Nicht gemeint sind Bereiche, in welchen die Gemeinwesen von Gesetzes wegen die Wahl haben, ob und in welchem Umfang sie tätig werden. Dabei geht es etwa um die Unterstützung eines Projekts oder einer Einrichtung in den Bereichen der Sport- oder der Kulturförderung. In der Regel unterstützt der Staat in diesen Bereichen die Tätigkeit Dritter. In solchen Fällen ist die Gewährung von Beiträgen aus dem Lotteriefonds grundsätzlich nicht problematisch. Die Erträge aus Geschicklichkeitsspielen müssen nicht für gemeinnützige Zwecke verwendet werden.

All diese Vorgaben galten im Kanton Luzern schon bisher. Sie waren teilweise im eidgenössischen Recht und teilweise im gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat und im kantonalen Lotteriegesezt festgeschrieben. Aufgrund der umfassenden Regelung im Geldspielgesetz können im kantonalen Recht einige Bestimmungen gestrichen werden um Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Die Reingewinne aus den Lotterien und Sportwetten müssen einem separaten Fonds zugewiesen werden. Mit anderen Worten dürfen sie nicht einfach in die Staatsrechnung der Kantone fliessen. Auch dies bedeutet für den Kanton Luzern keine Neuerung. Im Übrigen können die Kantone frei festlegen, wie sie diese Gelder verwalten möchten. Das Geldspielgesetz gibt den Kantonen einige Mindestanforderungen in Bezug auf das Verfahren für die Gewährung der Mittel und die Gewährungskriterien vor. Die Kantone müssen namentlich in Form einer Rechtsnorm bestimmen, welche Stellen für die Gewährung der Mittel zuständig sind. Im Kanton Luzern sind die Zuständigkeiten sowie die Grundsätze für die Verteilung der Lotteriegelder im kantonalen Lotteriegesezt geregelt, während das Verfahren und die Kriterien für die Gewährung von Beiträgen in der Verordnung über die Verwendung der Lotteriegelder vom 28. November 2006 (Lotteriegeldverordnung, SRL Nr. 994) geregelt sind. An dieser Aufteilung soll festgehalten werden.

In der Organisation der Mittelverteilung sind die Kantone weiterhin frei. Wird die Verteilung nicht einer unabhängigen Institution übertragen (z.B. Stiftung) müssen Massnahmen zur Vermeidung von möglichen Interessenkonflikten getroffen werden. Unter anderem ist eine wirksame Aufsicht über die Entscheide zur Gewährung von Beiträgen schaffen und die Transparenz des Verfahrens ist zu gewährleisten. Zudem ist sicherzustellen, dass die Behörde, welche über die Unterstützungsgesuch entscheide (Gewährungsstelle) von den Veranstalterinnen und Veranstaltern unabhängig ist. Dies bedeutet insbesondere, dass eine Person, die in der Gewährungsstelle sitzt, keine Funktion in der Zulassungsinstanz oder den Organen der Lotteriegeseellschaften innehaben darf (keine Doppelmandate). Die Kantone haben bereits vor zwei Jahren auf freiwilliger Basis eine Aufsicht über die Entscheide der Gewährung von Beiträgen eingeführt. Im Kanton Luzern wurde mit dieser Aufgabe die Finanzaufsicht betraut. Dies wird nun im Geldspielgesetz ausdrücklich festgehalten. Die Transparenz über die Verfahren und die Mittelverteilung wird im Kanton Luzern schon seit Jahren gewährleistet, indem erstere in Gesetz und Verordnung ausführlich geregelt sind und indem jährlich eine Liste mit allen Empfängerinnen und Empfängern von Zuwendungen gestützt auf die Vorgaben des geltenden gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats im Internet publiziert wird. Neu wird auch die Unabhängigkeit der Gewährungsstelle von den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern bzw. von den Veranstalterinnen und Veranstaltern ausdrücklich im Einführungsgesezt festzuhalten sein.

Selbstverständlich muss der Entscheid, einem Begünstigten einen bestimmten Beitrag zu gewähren, den Mindestanforderungen bezüglich Rechtsgleichheit genügen. Es besteht aber weiterhin kein Rechtsanspruch auf Beiträge. Die Beiträge werden grundsätzlich ohne Gegenleistung gewährt. Die Auflage zur Erwähnung des Geldgebers ist jedoch möglich.

4.3.2 Politische Vorstösse im Kanton Luzern

Die Gewährung von Beiträgen gab verschiedentlich Anlass für politische und mediale Fragen.

Zur Thematik wurden in vergangener Zeit folgende Vorstösse eingereicht:

- Motion M 795 von Guido Müller über die Neuregelung der Verwendung der Beiträge aus dem Lotteriefonds (eröffnet am 7. Dezember 2010). Die Motion forderte die Übertragung der Zuständigkeit für die Zusprechung der Gelder vom Regierungsrat zum Kantonsrat ("St.-Galler-Modell"). Die Motion wurde vom Kantonsrat am 28. Januar 2013 abgelehnt.
- Dringliche Anfrage A 238 von Hans Stutz über die Änderung der Lotteriegeldverordnung (eröffnet am 5. November 2012). Die Anfrage thematisierte § 16a der Lotteriegeldverordnung ("Beiträge für nicht rein kommerzielle Zwecke"). Die Anfrage wurde vom Regierungsrat am 20. November 2012 beantwortet und am 28. Januar 2013 im Kantonsrat behandelt.
- Anfrage A 330 von Hans Stutz über die Änderung der Lotterieverordnung (eröffnet am 12. März 2013). Die Anfrage betraf die Änderung von § 1 Absatz 2 der Lotterieverordnung (SRL Nr. 993), wonach der Regierungsrat einen Anteil der Lotteriegelder zu seiner "eigenen Verfügung" beschliesst. Die Anfrage wurde vom Regierungsrat am 6. Mai 2014 beantwortet.
- Anfrage A 412 von Hans Stutz über das "Wirtschaftsförderungsreisli", finanziert durch den Lotteriefonds (eröffnet am 9. September 2013). Die Anfrage betraf den Auftritt des Kantons Luzern in Moskau und wurde vom Regierungsrat am 14. Januar 2014 beantwortet und am 28. Januar 2014 im Kantonsrat behandelt.
- Einzelinitiative E 476 von Hans Stutz über eine Änderung des Lotterieggesetzes (eröffnet am 28. Januar 2014). Die Verteilung der Lotteriegelder sollte durch zwei von der Regierung und Verwaltung unabhängigen Stiftungen vollzogen werden. Die Einzelinitiative wurde vom Kantonsrat am 2. Dezember 2014 abgelehnt.

4.3.3 Beiträge für die Promotion des Kantons Luzern

Gemäss § 16a der Lotteriegeldverordnung können Beiträge geleistet werden für nicht rein kommerzielle Auftritte des Kantons Luzern oder seiner Regionen an Veranstaltungen, welche bezwecken, die Eigenheiten des Kantons, insbesondere dessen Kultur, in der Öffentlichkeit bekannt zu machen und das Interesse daran zu fördern (z.B. Auftritte als Gastkanton an Messen und Veranstaltungen). Diese Möglichkeit soll weiterhin bestehen. Die notwendige Trennung von gemeinnützigen und kommerziellen Zwecken ist jedoch konsequent einzuhalten. Der Regierungsrat hat Ende 2014 Leitlinien beschlossen, die in diesem Zusammenhang zu beachten sind.

Die Finanzierung von gemischten Projekten soll zulässig sein unter der Voraussetzung dass es sich nicht um eine Finanzierung rein staatlicher Aufgaben handelt und nur die gemeinnützigen Zwecken dienenden Ausgabenposten aus dem Lotteriefond finanziert werden. Zudem muss der Anlass öffentlich sein beziehungsweise einem unbestimmten Personenkreis offen stehen und vom Anlass muss eine breite Publikumswirkung im Einzugsgebiet der Landeslotterie ausgehen. Diese Grundsätze sollen in der neuen Verordnung, welche die Gewährung von Beiträgen regelt, festgehalten werden.

4.4 Abgaben

4.4.1 Spielbankenabgabe

In Bezug auf die Spielbankenabgabe wurde das bisherige Recht (vgl. Art. 40 ff. SBG) weitgehend übernommen. Die Bestimmungen über die Abgabeermässigungen und die Reduktion der Abgabe gelten weiterhin. Demnach kann der Bund für Spielbanken mit einer Konzession B den Abgabesatz um höchstens ein Viertel reduzieren, sofern die Erträge der Spielbank in wesentlichem Umfang für öffentliche Interessen der Region verwendet werden. Eine Reduktion ist ferner möglich, wenn die Standortregion der Spielbanken mit Konzession B wirtschaftlich von ausgeprägt saisonalem Tourismus abhängig ist. Ebenso reduziert der Bund die Abgabe für Spielbanken mit Konzession B soweit der Standortkanton für diese eine gleichartige Abgabe erhebt. Die Abgabeermässigungen gelten nicht für online durchgeführte Spielbankenspiele. Die Weiterführung der Möglichkeit der Besteuerung der Spielbanken mit Konzession B durch die Kantone bedeutet, dass die bestehende kantonale Regelung im Gewerbepolizeigesetz praktisch unverändert in das Einführungsgesetz übernommen werden kann. Zur Zeit gibt es im Kanton Luzern allerdings keine Spielbank mit Konzession B.

4.4.2 Sondersteuer auf Geschicklichkeitsspielautomaten

Die im Kanton Luzern in Form von Sondersteuern auf Geschicklichkeitsspielgeräten erhobenen Abgaben sollen weitergeführt werden. Dies liegt grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone; dies ist jedoch nur möglich, sofern es sich um bewilligungspflichtige Geräte handelt. Die Einzelheiten werden in der Geldspielverordnung des Bundes geregelt. Reine Unterhaltungsspielgeräte ohne Gewinnmöglichkeiten (z.B. Flipper, Video-Games) werden vom Geldspielgesetz nicht mehr erfasst und sind somit auch nicht mehr steuerpflichtig. Geschicklichkeitsspielgeräte, bei denen der Einsatz gering und ist und lediglich Sachpreise von geringem Wert gewonnen werden können unterliegen unter bestimmten Voraussetzungen weniger strengen Auflagen. Die Geräte wurden im Kanton Luzern bisher ebenfalls als Unterhaltungsspielgeräte bezeichnet und mit einem tieferen Ansatz besteuert (z.B. Apparate mit Greifarm, mit dem ein Plüschtier herausgegriffen werden kann). Spiellokale fallen künftig ebenfalls nicht mehr unter die Bewilligungspflicht und sie können nicht mehr besteuert werden. Der Abgabesatz soll vom Gewerbepolizeigesetz in das Einführungsgesetz überführt werden, das heisst für das Betreiben eines Gerätes mit Geldgewinn beträgt die jährliche Steuer zwischen 500 und 2000 Franken und für das Betreiben eines Geräts mit geringem Einsatz und geringem Sachgewinn zwischen 200 und 1000 Franken. Auf Verordnungsebene wurde der Betrag auf 1000 beziehungsweise 500.00 Franken festgelegt. Die konkrete Festsetzung des Betrages wird künftig nebst der Art des Geräts und des jeweiligen mutmasslichen Umsatzes auch davon abhängen, wie hoch die von der interkantonalen Geldspielaufsicht erhobene Aufsichtsabgabe ausfallen wird. Wurden im Kanton Luzern 2010 noch 216 Geschicklichkeitsspielautomaten und vier Spiellokale betrieben, so sind es aktuell noch 102 Geräte und zwei Spiellokale (Stichtag 22.02.2018). Die Einnahmen des Kantons waren in den letzten Jahren entsprechend rückläufig. Sie werden aufgrund der neuen Voraussetzungen und bei gleichbleibenden Trend in Bezug auf die Anzahl bewilligungspflichtiger Geräte voraussichtlich von rund 80'000 Franken im Jahr 2017 auf rund 60'000 Franken zurückgehen.

4.4.3 Abgaben auf Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen

Veranstalterinnen und Veranstalter von bewilligungspflichtigen Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen sollen wie bisher eine Abgabe leisten. Die Spiele, welche der Regierungsrat von der Bewilligungspflicht ausnimmt, sind auch nicht abgabepflichtig. Betroffen sind somit die Lottos, bei welchen der Abgaberahmen von 5 – 10 Prozent der Einsätze beibehalten werden soll. Der Regierungsrat legt die Abgaben innerhalb dieses Rahmens in der Verordnung fest. Heute beträgt der durch die Veranstalterin oder den Veranstalter zu entrichtende Abgabesatz auf den ersten 10'000 Franken des Lottoeinsatzes fünf Prozent und auf dem darüber hinausgehenden Betrag zehn Prozent.

Am 9. März 2009 erklärte der Kantonsrat die Motion M 333 von Christian Graber und Mit. über die Änderung des Lotteriegesetzes als Postulat erheblich. Der Motionär wollte die Ab-

gabepflicht für Sportvereine, Gesangs- und Musikvereine, Züchtervereine sowie traditionelle und kulturelle Vereine mit Sitz im Kanton Luzern aufheben. In der Ratsdebatte setzte sich ein Antrag auf Umwandlung der Motion in ein Postulat durch mit der Begründung, die Stossrichtung stimme, aber die Details müssten noch ausgearbeitet werden. In der Folge wurde aufgrund der angespannten Finanzsituation des Kantons auf eine Senkung der Abgaben verzichtet. Es wird vorgeschlagen, die bisherigen Abgaben mit dem neuen Gesetz beizubehalten. Da die Bewilligungspflicht und die konkrete Abgabe auf Verordnungsebene geregelt werden können, ist es möglich eine Anpassung der Abgaben zu einem späteren Zeitpunkt relativ rasch vorzunehmen.

Die Anzahl der durchgeführten Lottos und entsprechend die Einnahmen aus Abgaben sind ebenfalls abnehmend, wobei der rückläufige Trend 2009 etwas gebrochen wurde. Im Jahr 2017 war dann wiederum ein stärkerer Rückgang zu verzeichnen:

2013	Fr. 309'875.25	(153 Lottos)
2014	Fr. 265'026.00	(148 Lottos)
2015	Fr. 267'982.55	(143 Lottos)
2016	Fr. 270'638.15	(146 Lottos)
2017	Fr. 244'876.55	(134 Lottos)

Die von den Veranstalterinnen und Veranstaltern realisierten Plansummen (Gesamteinnahmen) bewegen sich zwischen 2000 und 60'000 Franken. Falls der Bund die maximale Summe aller Einsätze wie angekündigt auf 25'000 Franken festsetzt, könnte dies einen weiteren Einbruch für die Lottos bedeuten. Da in den vergangenen Jahren in der Praxis kaum Probleme aufgetreten sind, setzt sich der Regierungsrat dafür ein, dass die zulässige Plansumme 50'000 Franken betragen soll. Nachdem heute viele Lottos während zwei aufeinanderfolgenden Tagen durchgeführt werden und in der Abrechnung teilweise als eine einzige Veranstaltung erscheinen, besteht immerhin die Möglichkeit, die maximal zulässige Plansumme auf die zwei Spieltage aufzuteilen.

4.5 Prävention und Spielsuchtbekämpfung

Seit 2009 haben sich der Kanton Luzern und 9 weitere Deutschschweizer Kantone in einem interkantonalen Kooperationsmodell zusammengeschlossen und Sucht Schweiz das Mandat zur Planung und Durchführung von Präventionsmassnahmen im Bereich Glücksspiel erteilt. 25 Prozent der Gelder aus der Spielsuchtabgabe werden für dieses Mandat verwendet. Die beteiligten Kantone werden durch eine vom jeweiligen Kanton zu bestimmende Person in der Steuergruppe des Interkantonalen Programms vertreten. Im Kanton Luzern nimmt die Suchtbeauftragte des Kantons Luzern diese Aufgabe wahr.

Das Gesundheits- und Sozialdepartement legt weiter fest, welche Stellen im Kanton Luzern für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht zuständig sind und verteilt nach Rücksprache mit dem Justiz- und Sicherheitsdepartement die Gelder aus der Spielsuchtabgabe. Im Kanton Luzern erbringen die Institutionen Akzent Prävention und Suchttherapie, die Sozialberatungszentren (SoBZ) sowie die Suchtbeauftragte Leistungen im Bereich Prävention und Bekämpfung der Spielsucht. Die Fachstelle für Schuldenfragen Luzern berät ebenfalls Personen mit einer Geldspielproblematik. Eine interdisziplinäre Zusammenarbeit mit den SoBZ ist in Abklärung. Ziel ist eine qualifizierte und effiziente Beratung Glücksspielsüchtiger und ihrer Angehörigen sowohl hinsichtlich des Spielverhaltens wie auch der daraus resultierenden finanziellen Probleme. Durch die neue Gesetzgebung, insbesondere durch die Öffnung zum Online-Angebot, ist ein Mehrbedarf an Präventions- und Suchthilfe Angeboten nicht auszuschliessen (vgl. Ziff. 2.4).

4.6 Strafbestimmungen

Das Geldspielgesetz regelt die Strafbarkeit umfassend und abschliessend. Um das Angebot von in der Schweiz nicht bewilligten Spielen wirksam eindämmen zu können, werden die Strafbestimmungen modernisiert und der Zugang zu ausländischen Online-Geldspielangeboten gesperrt. Das Geldspielgesetz enthält auch einen Auffangtatbestand,

der sicherstellt, dass die Durchführung von Geldspielen ohne Bewilligung strafbar ist, selbst wenn das betreffende Spiel in keine gesetzlich definierte Spielkategorie fällt. Damit ist auch die Durchführung von Kleinspielen an Unterhaltungsanlässen (welche in die Zuständigkeit der Kantone fallen) ohne die dafür notwendige Bewilligung strafbar.

4.7 Übergangsbestimmungen

Das Geldspielgesetz enthält Übergangsbestimmungen und Fristen für die einzelnen Spielkategorien. Bisherige Spielbankenkonzessionen laufen sechs Jahren nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes aus. Veranstalterinnen und Veranstalter von Grossspielen haben innert zwei Jahren eine neue Veranstalterbewilligung zu beantragen. Betreiberinnen und Betreiber von Geschicklichkeitsspielautomaten benötigen neu ebenfalls eine Veranstalterbewilligung. Daneben wird für jedes angebotene Grossspiel eine Spielbewilligung benötigt. Geschicklichkeitsspielgeräte dürfen noch während maximal zwei Jahren mit kantonaler Bewilligung betrieben werden. Die Aufsicht über sämtliche Grossspiele wird ab Inkrafttreten des Geldspielgesetzes durch die interkantonale Geldspielaufsicht wahrgenommen.

Die von den Kantonen nach bisherigem Recht erteilten Bewilligungen für Kleinspiele bleiben während längstens zwei Jahren nach Inkrafttreten des neuen Geldspielgesetzes in Kraft. Diese Frist stimmt mit der Frist überein, welche den Kantonen für die Anpassung des kantonalen Rechts gewährt wird. Während dieser Übergangsfrist bleiben die Bewilligungsgesuche dem bisherigen Recht unterstellt. Diese Regelung bietet den Vorteil, dass die Kontinuität der Durchführung von Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen und lokalen Sportwetten während der Übergangsfrist gewährleistet ist. Allerdings weist sie den Nachteil auf, dass erst dann Pokerturniere angeboten werden dürfen, wenn die Kantone die gesetzlichen Bestimmungen und die entsprechenden Verfahren festgelegt haben.

Ergänzend zu den Übergangsbestimmungen des Geldspielgesetzes hält das Einführungsgesetz fest, dass im Kanton Luzern hängige Gesuche nach Inkrafttreten des Einführungsgesetzes nach neuem Recht beurteilt werden und bestehende Bewilligungen für Geschicklichkeitsspiele letztmals für das Jahr 2020 nach bisherigem Recht verlängert und besteuert werden, sofern noch keine Bewilligung der interkantonalen Geldspielaufsicht vorliegt. Während einer Übergangsphase ist es somit möglich, dass gleichzeitig altrechtlich und neurechtlich bewilligte Geschicklichkeitsspiele betrieben werden. Die Aufsicht liegt jedoch ab 1. Januar 2019 ausschliesslich bei der interkantonalen Geldspielaufsicht.

5 Der Gesetzesentwurf im Einzelnen

§ 1

Die Bestimmung steckt den Regelungsbedarf des Kantons Luzern bei der Umsetzung des Geldspielgesetzes ab. Das Geldspielgesetz regelt die Grossspiele abschliessend. Ebenso regelt es die Kleinspiele umfassend. Hingegen können die Kantone bei den Kleinspielen weiter einschränkende Bestimmungen erlassen. Im Kanton Luzern sollen die Regeln des Bundes unverändert übernommen werden. Die Kantone haben zudem über die Zulässigkeit der Gross- und Kleinspiele oder einzelner Kategorien davon zu entscheiden (vgl. § 3). Während Grossspiele durch die interkantonale Geldspielaufsicht zu bewilligen sind, fallen die Kleinspiele in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Kantone. Zudem liegt die Regelung der Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen als Unterkategorie der Kleinlotterien in der Kompetenz der Kantone. Somit gilt es einerseits die zuständigen Bewilligungsörden für Kleinlotterien festzulegen (vgl. § 2) und die Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen zu regeln (§ 4).

Einen wichtigen Regelungsbereich stellen sodann die Abgaben und die Verwendung der Reingewinne von Grossspielen dar. Die Abgaben betreffen die Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen (§ 10), die Sondersteuer auf Geschicklichkeitsspielautomaten (§ 11) sowie die Spielbankenabgabe (§ 12).

Die Regelung der Verwendung der Reingewinne von Grossspielen, bisher auch Lotteriegelde genannt, nimmt eine zentrale Stellung in den kantonalen Gesetzen ein (vgl. 3. Kapitel). Art. 106 BV sowie Art. 125 des Geldspielgesetzes geben den wichtigsten Grundsatz, nämlich

die ausschliessliche Verwendung für gemeinnützige Zwecke, vor. Sodann enthält das Geldspielgesetz Vorgaben in Bezug auf die Qualität der Ausführungsgesetzgebung. Im Übrigen haben die Kantone über die Grundsätze und Kriterien der Mittelerteilung zu entscheiden.

§ 2

Die Kantone haben die Zuständigkeiten in jenen Bereichen zu regeln, wo nicht eine Bundesbehörde oder eine interkantonale Behörde zuständig ist. Wie bisher sollen im Bereich des Geldspiels die Zuständigkeiten in der Verordnung des Regierungsrates geregelt werden. Dies betrifft die Bewilligung und Aufsicht von Kleinspielen, die Zusprechung der Reingewinne von Grossspielen, die Erhebung der Abgaben sowie die Aufgaben der Spielsuchtprävention. Werden organisatorische Änderungen nötig, sind diese mittels Verordnungsänderung rascher zu bewerkstelligen als mittels Gesetzesänderung.

Als zuständiges Departement für den Bereich des Geldspiels soll weiterhin das Justiz- und Sicherheitsdepartement bezeichnet werden. Vollzugsbehörde für den Bereich der Aufsicht und Bewilligungen sowie die Erhebung der Abgaben bleibt die Luzerner Polizei (Bereich Gewerbepolizei). Diese bewilligt mit Ausnahme der Kleinlotterien die Kleinspiele. Kleinlotterien wurden bisher durch den Regierungsrat bewilligt, was unter heutigen Gesichtspunkten als nicht mehr stufengerecht angesehen werden muss. Neu soll die departementale Stufe für die Bewilligung der Kleinlotterien zuständig sein. Die Aufgaben der Spielsuchtprävention werden durch das Gesundheits- und Sozialdepartement wahrgenommen. Über die Gewährung von Beiträgen aus den Reingewinnen von Grossspielen entscheiden heute je nach Höhe der Beiträge der Regierungsrat oder die einzelnen Departement beziehungsweise besonders eingesetzte Organe (vgl. dazu Kapitel 3). Diese Verteilordnung hat sich bewährt und der Kantonsrat hat anlässlich der Behandlung verschiedener Vorstösse daran festgehalten (vgl. Kapitel 4.3.2).

§ 3

Die Kantone haben über die Zulässigkeit der Gross- und Kleinspiele auf ihrem Territorium zu entscheiden. Die Grossspiele sind abschliessend im Geldspielgesetz geregelt und werden durch die interkantonale Geldspielkommission bewilligt (Veranstalter- und Spielbewilligungen). Sie werden als Grossspiele bezeichnet, soweit sie automatisiert oder interkantonal oder online durchgeführt werden. Die Kantone haben lediglich zu entscheiden, ob sie Grossspiele bzw. den Vertrieb von Grossspielen auf ihrem Territorium zulassen wollen. Sie können alle oder einzelne Kategorien von Grossspielen verbieten, nicht aber einzelne Spiele. In der Deutschschweiz und im Tessin werden die Grossspiele von der Swisslos durchgeführt (Lotterien und Sportwetten sowie Geschicklichkeitsspiele). Die Geschicklichkeitsautomaten, welche ebenfalls unter die Grossspiele fallen, werden von Automatenaufstellerinnen und -aufstellern durchgeführt, welche neu ebenfalls eine Veranstalter- und für die einzelnen Gerätetypen eine Spielbewilligung der interkantonalen Geldspielaufsicht benötigen. Anschliessend haben sie der interkantonalen Geldspielaufsicht die entsprechenden Standorte von Automaten zu melden. Bisher benötigten im Kanton Luzern die Betreiberinnen und Betreiber von Automaten für jeden einzelnen Standort eines Geräts eine Automatenbewilligung. Im Kanton Luzern sollen Grossspiele weiterhin zulässig sein.

In Bezug auf die *Kleinspiele* haben die Kantone ebenfalls über die Zulässigkeit der einzelnen Spielkategorien zu entscheiden. Zudem können sie die einzelnen Bestimmungen des Bundes verschärfen, nicht jedoch lockern. Bei den Kleinspielen handelt es sich um Kleinlotterien, lokale Sportwetten und neu sind auch kleine Pokerturniere zulässig. Die Spiele zeichnen sich dadurch aus, dass sie weder automatisiert, noch interkantonal noch online durchgeführt werden. Im Kanton Luzern sollen Kleinspiele weiterhin zulässig sein. Kleinspiele sind durch die kantonalen Behörden zu bewilligen.

Kleinlotterien werden im Kanton Luzern praxisgemäss zur Unterstützung von lokalen Anlässen mit regionaler oder überregionaler Bedeutung bewilligt. Auch kleinere, weniger medienwirksame Veranstaltungen haben oft Schwierigkeiten zahlungskräftige Sponsoren zu finden. In beiden Fällen können Kleinlotterien eine sinnvolle Unterstützung bieten. Das Geldspielgesetz erlaubt es, pro Veranstalterin oder Veranstalter maximal zwei Kleinlotterien pro Jahr zu

bewilligen. Die maximale Plansumme (Summe aller Einsätze) pro Lotterie beträgt 100'000 Franken. Sie kann in Ausnahmefällen für überregionale Anlässe erhöht werden, was jedoch einer Zustimmung der interkantonalen Geldspielaufsicht bedarf. Es ist zudem vorgesehen, im regionalen Konkordat die Gesamtlossumme (Kontingent) der von einem Kanton in einem Kalenderjahr bewilligten Kleinlotterien weiterhin auf höchstens Fr. 1.50 pro Kopf seiner Wohnbevölkerung zu beschränken. Im Kanton Luzern können somit jährlich Kleinlotterien im Umfang von rund 600'000 Franken bewilligt werden. Es besteht für die einzelnen Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller auch weiterhin die Möglichkeit, bei anderen Kantonen Kontingente zu beantragen. Falls andere Kantone die in ihrem Kanton zulässige Gesamtlossumme nicht voll ausschöpfen, können sie solche Kontingente für Anlässe anderer Kantone zur Verfügung stellen. Oft wird dabei berücksichtigt, ob der Anlass überregionale Ausstrahlung hat oder einen Bezug zum eigenen Kanton aufweist. Kleinlotterien muss ein im Voraus definierter Gewinnplan zugrunde liegen und der Wert der Gewinne muss mindestens 50 Prozent der maximalen Summe aller Einsätze entsprechen. Die Durchführung einer solchen Kleinlotterie ist mit einem beträchtlichen Aufwand verbunden und setzt eine gewisse Erfahrung und Fachwissen voraus. In den vergangenen Jahren wurde von den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern deshalb ausnahmslos die Swisslos mit der Durchführung der bewilligten Kleinlotterien beauftragt. Der den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern verbleibende Gewinn beträgt rund 20 Prozent aller Einsätze. Wird also eine Kleinlotterie von 100'000 Franken bewilligt, verbleibt ein Gewinn zu Gunsten des Anlasses von rund 20'000 Franken.

Die *lokalen Sportwetten* bilden eine weitere Kategorie von Kleinspielen, welche durch die kantonale Behörde zu bewilligen sind. Gemeint sind Sportwetten, welche anlässlich eines Sportanlasses direkt vor Ort durchgeführt werden. Das Geldspielgesetz und die Geldspielverordnung legen den maximalen Einsatz, die maximale Summe aller Einsätze pro Wettkampftag und die minimale Gewinnquote fest. Im Kanton Luzern wurden in den vergangenen Jahren kaum Gesuche für lokale Sportwetten eingereicht.

Bei den *kleinen Pokerturnieren* handelt es sich um eine neue Spielkategorie. Die Voraussetzungen sind im Geldspielgesetz und in der Geldspielverordnung so angelegt, dass das Spiel im Vordergrund steht und durch die Veranstalterinnen und Veranstalter kaum kommerzielle Zwecke verfolgt und durch die Teilnehmenden keine hohen Gewinne erzielt werden können. Gesuche für die Durchführung kleiner Pokerturnieren können bei der kantonalen Behörde eingereicht werden.

Die *Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen* bilden eine Unterkategorie der Kleinlotterien. Sie fallen in den Regelungsbereich der Kantone (vgl. Erläuterungen zu § 4).

§ 4

Das Geldspielgesetz überlässt es den Kantonen, ob und wie weit sie den Bereich der Kleinlotterien an einem Unterhaltungsanlass regeln wollen. Im Kanton Luzern war bisher das Lotto bewilligungspflichtig, während die Spiele basierend auf einer einfachen Losziehung (im Kanton Luzern auch Tombolas genannt) sowie andere auf einer einfachen Zufallsziehung oder einer ähnlichen Prozedur beruhenden Spiele (Glücksrad, Kuhfladenbingo, Schätzspiel) bewilligungsfrei waren. Unabhängig von einer Bewilligungspflicht muss auch solchen Kleinlotterien ein im Voraus definierter Gewinnplan zugrunde liegen und die Reingewinne müssen für gemeinnützige Zwecke verwendet werden oder die Kleinlotterie muss von einer Veranstalterin oder einem Veranstalter durchgeführt werden, die oder der sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmet. Zudem legt der Bund die maximale Summe aller Einsätze fest. Gemäss Entwurf Geldspielverordnung liegt diese Limite bei 25'000 Franken.

Es gibt keinen Numerus Clausus in Bezug auf die möglichen Spiele, welche unter die Kategorie der Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen fallen. Denkbar sind heute noch unbekannte Spielarten, soweit die rechtlichen Vorgaben eingehalten werden. Aus diesem Grunde wird vorgeschlagen, im Einführungsgesetz lediglich den Grundsatz festzuhalten, wonach Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen grundsätzlich unter die Bewilligungspflicht fallen und der Regierungsrat einzelne Spiele von der Bewilligungspflicht ausnehmen kann. Dies ermöglicht es, auf neue Entwicklungen rasch und adäquat zu reagieren. Bewilligungsfrei sollen

insbesondere jene Spiele sein, bei welchen die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben einfach und das Missbrauchspotential besonderes gering ist, und somit auch die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben im Bedarfsfall ohne grossen Aufwand überprüft werden kann. Darunter fallen grundsätzlich die Spiele, welche auf einer einfachen Zufallsziehung oder einer ähnlichen Prozedur beruhen. Lottos hingegen sollen bewilligungspflichtig bleiben. In der Botschaft vom 11. Juni 1985 (B 75) umschrieb der Regierungsrat Lottos wie folgt: „Es gelangen eine bestimmte Anzahl von Kartons zum Verkauf, die mit mehreren Zahlen beschrieben sind. Vom Veranstalter werden darauf Nummern gezogen, und die Teilnehmer sind berechtigt, auf ihrem Karton diejenigen Nummern zu verdecken, die den Gezogenen entsprechen. Die Gewinne fallen denjenigen zu, die zuerst eine Reihe verdeckter Nummern oder einen vollständig verdeckten Karton vorweisen können“. Für Lottos sollen auch weiterhin die einzuhaltenen Spielregeln in der Verordnung definiert werden. Die Spielregeln können gegenüber heute vereinfacht werden, damit auch gewisse alternative Spielarten möglich sind. Spielregeln haben den Vorteil, dass mit deren Einhaltung auch automatisch die zahlreichen zu beachtenden Vorgaben des Geldspielgesetzes und der Geldspielverordnung eingehalten sind.

Die vorgesehene Unterscheidung zwischen bewilligungspflichtigen und nicht bewilligungspflichtigen Spielen beruht auf der bisherigen Praxis. Es bedeutet insbesondere, dass Spiele, die weder auf einer einfachen Zufallsziehung oder einer ähnlichen Prozedur beruhen und nicht den Spielregeln des Lottos entsprechen, ohne ausdrückliche Regelung in der Verordnung beziehungsweise ohne Bewilligung nicht gespielt werden dürfen.

Kapitel 3

Artikel 106 BV sowie das Geldspielgesetz enthalten zentrale Vorgaben in Bezug auf die Verwendung der Reingewinne von Grossspielen. Es wird diesbezüglich auch auf das vorangehende Kapitel 4.3.1 verwiesen. Im Zentrum steht die Verwendung der Reingewinne für gemeinnützige Zwecke. Sodann gibt das Geldspielgesetz vor, dass die Kantone das Verfahren sowie die für die Verteilung der Mittel zuständigen Stellen, wie auch die Kriterien, welche die Stellen für die Gewährung von Beiträgen anwenden müssen, in rechtssetzender Form zu regeln haben. Diese Vorgaben erfüllt der Kanton Luzern schon heute. Mit dem Beitritt zum gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat wurde auch das Kantonale Lotteriegesezt angepasst. Dadurch wurde eine grössere Transparenz bei den Zuständigkeiten und Kriterien geschaffen sowie Offenlegung der Mittelverwendung eingeführt. Die Paragraphen 8e bis 8f des kantonalen Lotteriegesezt können grundsätzlich mit ein paar redaktionellen Anpassungen in das neue Einführungsgesezt übernommen werden. Einige Bereiche müssen im kantonalen Gesezt nicht mehr erwähnt werden, da sie bereits im Geldspielgesezt geregelt sind. Dies betrifft unter anderem die Zusammensetzung des Reingewinns aus Grossspielen, die Grundsätze zum Verwendungszweck (Gemeinnützigkeit, keine Verwendung für öffentlich-rechtliche gesetzliche Verpflichtungen), die Information der Öffentlichkeit sowie die Verwendung der Spielsuchtabgabe. Die Verwendung der Reingewinne bleibt aber grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone, welche nach wie vor über einen erheblichen Entscheidungsspielraum verfügen.

§ 5

Absatz 1 legt die Bereiche fest, welche für die Gewährung von Beiträgen berücksichtigt werden können. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend. Die regelmässige Zusprechung von Beiträgen oder die Berücksichtigung von Projekten mittels grösserer Beiträge bedingt jedoch, dass es sich um einen im Gesezt erwähnten Bereich handelt. In dem Sinne schafft das Gesezt für die Verteilorgane Verbindlichkeit. Es ist weiterhin zulässig, Reingewinne auch für Vorhaben zu verwenden, die gemäss Geseztgebung subventionsfähig sind. Bedingung ist, dass das Gemeinwesen nicht geseztlich zur Übernahme der Kosten verpflichtet ist. Dies betrifft insbesondere die Bereiche der Förderung von Sport und der Kultur.

§ 6

Verlangt wird zunächst in Absatz 1, dass die zu berücksichtigenden Vorhaben den Kanton Luzern betreffen oder zumindest einen Bezug zum Kanton Luzern aufweisen. Alternativ können die Vorhaben für den Kanton Luzern, die Region Zentralschweiz oder gesamtschweizerisch von erheblicher Bedeutung sein. Zudem müssen Personen, welche von Beiträgen profi-

tieren, in der Regel ihren Wohnsitz im Kanton Luzern haben oder ebenfalls einen Bezug zum Kanton Luzern im Sinne der Unterabsätze a. und b. aufweisen. Absatz 2 macht die Ausrichtung eines Beitrages in der Regel von einer möglichst breit abgestützten Finanzierung und von angemessenen Eigenleistungen abhängig. Mit dieser Bestimmung soll auch Transparenz darüber geschaffen werden, von welchen Stellen und Personen die Gesuchstellenden sich ebenfalls Unterstützung erhoffen. Falls angezeigt, sollen in Einzelfällen auch Darlehen gewährt werden können (Absatz 3).

Absatz 4 stellt klar, dass kein Rechtsanspruch auf die Ausrichtung von Beiträgen besteht. Dies bedeutet nicht, dass gegen einen Entscheid betreffend die Gewährung von Beiträgen keine Beschwerde geführt werden kann. Diese richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (SRL Nr. 40). Gerügt werden können zum Beispiel die Verletzung von Verfahrensvorschriften oder die Verletzung des Gebots der rechtsgleichen Behandlung; letzteres allerdings vor dem Hintergrund eines relativ grossen Ermessensspielraums der Verteilbehörden.

§ 7

In den Paragraphen 5 und 6 werden die wichtigsten Grundsätze für die Mittelverwendung verankert. Bei den Einzelheiten gemäss Absatz 1 geht es hauptsächlich um die näher zu umschreibenden Grundsätze nach § 6 und die detaillierten Kriterien der Zusprechung der Gelder in den in § 5 aufgeführten Bereichen. Die Bestimmungen der bestehenden Lotteriegeldverordnung können weitgehend übernommen werden. Diese weisen einen recht hohen Detaillierungsgrad auf und dienen den zuständigen Behörden als verbindliche Richtlinien bei der Behandlung der Gesuche. In der Verordnung sollen auch die bisher in Paragraph 8f des kantonalen Lotteriegengesetzes festgehaltenen Details in Bezug auf die Information der Öffentlichkeit übernommen werden, das heisst es sind folgende Angaben jährlich zu publizieren: Aus dem Fonds begünstigte Vorhaben oder Personen, Art der unterstützten Vorhaben, Rechnung der Fonds. Die Verordnung wird zudem mit Bestimmungen zu ergänzen sein in Bezug auf die Promotion des Kantons Luzern (vgl. Kapitel 4.3.3).

Absatz 2 enthält einen Vorbehalt zu Gunsten des Gesetzes über die Förderung von Sport und Bewegung (Kantonales Sportförderungsgesetz; SRL Nr. 804a). Dieses regelt die Finanzierung der Massnahmen der kantonalen Sportförderung mittels eines Fonds, welcher unter anderem mit den Reingewinnen aus Grossspielen gespeisen wird.

Wie bestehend sollen auch die genauen Zuständigkeiten für die Verteilung der Reingewinne in der Verordnung und nicht im Gesetz festgehalten werden (siehe § 2).

§ 8

Auch wenn Beiträge bereits ausbezahlt sind, sind die Vorschriften dieses Gesetzes und der dazugehörigen Verordnung weiterhin einzuhalten. Ist dies nicht der Fall oder stellt sich im Nachhinein heraus, dass Beiträge zu Unrecht ausbezahlt wurden, so sind eine Beitragskürzung oder die Rückforderung zu prüfen.

§ 9

Das Geldspielgesetz verlangt entgegen der ersten vom Bund verabschiedeten Fassung nicht, dass die Verteilorgane ausserhalb der Verwaltung angesiedelt sind oder von den politischen Behörden unabhängig sein müssen. Dies hätte einen zu starken Eingriff in die Organisationsautonomie der Kantone bedeutet. Zudem kann die Zusprechung der Beiträge auch ohne formelle Unabhängigkeiten rechtmässig und fair erfolgen. Die Organe der Verwaltung wie auch die Regierung sind ihrer gesamten Tätigkeit gehalten, rechtmässig zu handeln und die Interessen des Kantons Luzern und seiner Bevölkerung zu wahren. Ein Vergleich der von den Kantonen publizierten Angaben über die Verwendung der Reingewinne lässt keine grundsätzlichen Differenzen zwischen den Kantonen, welche nach einem ähnlichen System wie der Kanton Luzern vorgehen und den Kantonen, welche die Verteilung einer Stiftung übertragen haben (vor allem Westschweiz) erkennen. Hingegen soll unabhängig von der Organisationsform sichergestellt werden, dass die Gewährungsstelle von den Veranstalterinnen und Veranstaltern unabhängig ist. Dies bedeutet insbesondere, dass eine Person, die

in der Gewährungsstelle sitzt, keine Funktion in der Zulassungsinstanz oder den Organen der Lotteriegesellschaften innehaben darf (keine Doppelmandate).

§ 10

Schon heute kann die Finanzkontrolle gestützt § 22 der Lotteriegeldverordnung und § 13 des Finanzkontrollgesetzes vom 8. März 2004 (SRL Nr. 615) im Rahmen ihres Prüfprogramms die Verteilung der Lotteriemittel sowie die Einhaltung der rechtlichen Grundlagen und der bestehenden Leitlinien die Verwendung der Reingewinne von Grossspielen prüfen. Bereits im Jahr 2016 haben sämtliche Kantone beschlossen, die Verwendung der Reingewinne jährlich prüfen zu lassen. Dies wird nun im Einführungsgesetz ausdrücklich festgehalten.

§ 11

Bewilligungspflichtige Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen können weiterhin mit einer Abgabe belegt werden. Der Regierungsrat kann Ausnahmen von der Bewilligungspflicht vorsehen, was auch zu einer Befreiung von allfälligen Abgaben führt. Es ist vorgesehen, dass einzig Lottos weiterhin bewilligungspflichtig sein sollen. Die Abgaben gemäss dieser Bestimmung betreffen somit die Lottos und entsprechen dem bisherigen Recht.

§ 12

Die Sondersteuer für Geschicklichkeitsspielautomaten wird aus dem Gewerbepolizeigesetz unverändert übernommen. Sie betrifft nur Geräte, welche nach neuem Recht bewilligungspflichtig sind. Diese Geräte werden nicht mehr durch die kantonale Behörde sondern durch die interkantonale Geldspielaufsicht bewilligt. Die kantonale Behörde ist für die Veranlagung bzw. Rechnungstellung auf die entsprechenden Angaben der Konkordatsbehörde sowie der Veranstalterinnen und Veranstalter angewiesen.

§ 13

Die Spielbankenabgabe wird unverändert vom bisherigen Recht übernommen. Wie schon bisher sieht der Bund eine Reduktion der Abgabe für Spielbanken mit Konzession B bei Erhebung einer gleichartigen Abgabe durch den Kanton vor. Die Reduktion entspricht dem Betrag der kantonalen Abgabe, darf aber nicht mehr als 40 Prozent vom Gesamttotal der dem Bund zustehenden Spielbankenabgabe ausmachen. Der Kanton Luzern beherbergt aktuell keine Spielbank mit Konzession B.

§ 14

Das neue gesamtschweizerische Geldspielkonkordat regelt die Erhebung von Abgaben von Veranstalterinnen und Veranstaltern für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte sowie einmalige und wiederkehrende Aufsichtsabgaben, welche der Finanzierung der Tätigkeit der interkantonalen Geldspielkommission dienen. Den Kantonen verbleibt nebst den in den Paragraphen 11 bis 13 geregelten Abgaben kein Spielraum für zusätzliche Abgaben. Davon ausgenommen sind die Gebühren für behördliche Entscheide. Diese richten sich nach dem Gebührengesetz vom 14. September 1993 (SRL Nr. 680).

§ 15

Hängige Gesuche sind nach Inkrafttreten des Einführungsgesetzes nach neuem Recht zu beurteilen. Bestehende Bewilligungen für Geschicklichkeitsspiele werden letztmals für das Jahr 2020 nach bisherigem Recht verlängert und besteuert, sofern noch keine Bewilligung der interkantonalen Geldspielaufsicht vorliegt.

6 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die ausschliessliche Zuständigkeit der interkantonalen Geldspielaufsicht für die Bewilligung und Aufsicht von Grossspielen bewirkt eine geringfügige Entlastung der kantonalen Gewerbepolizei. Diese hat insbesondere keine Durchführungsbewilligungen mehr für Grosslotterien vorzubereiten und keine Geschicklichkeitsspielgeräte mehr zu bewilligen. Auf der anderen Seite werden neu Gesuche für kleine Pokerturniere zu bearbeiten sein. Zudem ist es denkbar, dass die interkantonale Geldspielaufsicht die Kantone mit gewissen Vollzugsaufgaben betrauen möchte. Schon heute erfüllen die Kantone Vollzugsaufgaben für die ESBK (monat-

liche Kontrollen der Spielbanken). In finanzieller Hinsicht ist im Bereich der Geschicklichkeitsspielautomaten mit Mindereinnahmen von mindestens 20'000 Franken zu rechnen. Hinzu kommen die Ausfälle im Bereich der Einkommenssteuern. Nachdem Lotteriegewinne und Gewinne aus Online-Spielbankenspielen bis zu 1 Million Franken neu steuerfrei sein werden, ist aufgrund der in den letzten Jahren im Kanton Luzern veranlagten Steuerfälle von jährlichen Mindereinnahmen von rund 40'000 Franken für die Staatsrechnung und rund 45'000 Franken für die Rechnungen der Gemeinden auszugehen. Der Vollzug des gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats sollte keine nennenswerten Kosten verursachen. Die Konkordatsorgane werden weitgehend selbsttragend finanziert (durch Aufsichtsabgaben, Verfahrensgebühren und Gebühren für Dienstleistungen).

7 Weiteres Vorgehen

Nach dem Vernehmlassungsverfahren ist die Vorlage durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement zu überarbeiten. Zu berücksichtigen sind auch die Resultate der gleichzeitig laufenden Vernehmlassungen zu den Konkordaten. Zudem stehen die definitiven Fassungen der Verordnungen des Bundes noch nicht fest. Anschliessend wird der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Botschaft unterbreiten. Mit dem Inkrafttreten ist auf den 1. Juli 2020 zu rechnen.